

Л. Н. Мазур

Право на отдых в СССР: социальный аспект реализации¹

Право на отдых относится к категории социально-экономических прав человека, оно нашло отражение в международных документах. В частности, во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН 10 декабря 1948 г. (ст. 22), и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах человека 1966 г. (ст. 7) признается право каждого человека на справедливые и благоприятные условия труда, включая отдых, досуг, разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск. Таким образом, право на отдых неразрывно связано с другими правами — на работу и социальное обеспечение.

Оформление рассматриваемой нормы права на уровне международного и конституционного законодательства стало результатом длительного и сложного процесса развития взглядов на права личности, а также рабочего движения, где требование сокращения рабочего дня стало одним из основных лозунгов экономической борьбы пролетариата за свои права, а в дальнейшем и требованием программ рабочих партий. Развитие пролетарского движения

за ограничение рабочего дня стало следствием промышленной революции и «дикий» индустриализации, где погоня за наживой и прибылью становилась главной целью, а естественные ограничители трудовых усилий, как это свойственно крестьянскому труду, отсутствовали. То есть права на труд и на отдых формировались в рамках становления индустриального общества и, соответственно, были актуальны для социальных групп и классов, связанных с промышленным производством. В стороне от этого процесса изначально оказались крестьяне, для которых более насущными являлись требования права на землю и самостоятельность (волю). Проблемы регулирования труда и отдыха для них решались на основе представлений о естественных природных циклах и не были столь актуальными, как для индустриальных классов.

Впервые право на отдых формулируется в советском законодательстве в Конституции 1936 г., где в ст. 119 указано: «Граждане СССР имеют право на отдых. Право на отдых обеспечивается сокращением рабочего дня для подавляющего

большинства рабочих до 7 часов, установлением ежегодных отпусков *рабочим и служащим* с сохранением заработной платы, предоставлением для обслуживания трудящихся широкой сети санаториев, домов отдыха, клубов». В дальнейшем это конституционное право подтверждено в Конституции 1977 г. и расширены гарантии его реализации для рабочих и служащих (ст. 41). Впервые в Конституции 1977 г. упомянуты колхозники.

Здесь присутствует известное противоречие: конституция — основной закон, определяющий права и обязанности *всех граждан*, безотносительно их социальной принадлежности. Между тем гарантии реализации этого права изначально предоставлялись только рабочим и служащим. Колхозное крестьянство, формально обладая этим правом, не имело условий его реализации вплоть до 1960-х гг. И даже по Конституции *развитого социалистического общества* (1977 г.) гарантии этого права переадресовывались колхозам, которые *самостоятельно* должны были регулировать продолжительность рабочего времени и отдыха.

Право на отдых рассматривалось как одно из достижений советского конституционализма. Подобная норма была подтверждена в конституциях большинства других социалистических стран и стала одним из наиболее очевидных доказательств «народности» и «справедливости» советской власти. Основное содержание права на отдых было связано с решением таких вопросов (гарантий), как конституционное и законодательное ограничение продолжительности рабочего дня, установление выходных и праздничных дней, а также предоставление трудящимся права на ежегодный оплачиваемый отпуск.

В качестве «материальных» гарантий реализации права на отдых указывалось «расширение сети культурно-просветительных и оздоровительных учреждений» и т.д. И таковые действовали, но только через государственную систему социального страхования и профсоюзы, которые охватывали вплоть до конца 1960-х гг. только часть советского общества. Крестьянство, составлявшее в этот период наиболее массовую социальную

категорию, находилось вне зоны действия механизмов, обеспечивающих реализацию права на отдых.

Как и 100 лет назад, в 1920—1950-е годы жизнь крестьян регулировалась на основе традиции с учетом сельскохозяйственного цикла, который определял и продолжительность рабочего дня (от рассвета до заката), и количество выходных дней. Между тем традиционные механизмы регулирования труда и отдыха в сельскохозяйственном производстве в условиях модернизации были уже недостаточны. Механизация сельского хозяйства стала заметным явлением уже в 1930-е гг., в дальнейшем идет внедрение электрификации, интенсификации, которые формируют новые трудовые ритмы, близкие к индустриальным, т.е. также нуждающиеся в нормативном регулировании.

Вплоть до 1969 г. все эти вопросы никак не регламентировались на законодательном, государственном уровне, рассматривались как внутреннее дело хозяйства и решались на уровне Устава колхоза. Исключением, пожалуй, можно считать издание Указов об обязательном минимуме трудодней для колхозников (1939 г., 1946 г.), в которых были определены нижние границы трудового участия, но не ограничивался возможный максимум, т.е. они имели мобилизационный характер и не были связаны с реализацией конституционных прав.

Если учесть бесправное, с точки зрения хозяйствующего субъекта, положение колхозов, их полную подчиненность государственным планам и механизмам управления, то понятно, что это отражалось и в нарушении прав колхозников на отдых и продолжительность рабочего дня, а об обеспечении этих прав какими-то «материальными» гарантиями в виде здравниц и домов отдыха вообще говорить не приходится. Вопросы организации труда и отдыха определялись Уставом колхоза и в большинстве случаев не подкреплялись какими-то гарантиями, так как финансовые возможности их реализации практически отсутствовали. В соответствии с Примерным Уставом 1935 г. колхозы могли формировать социально-культурные фонды для оказания помощи инвалидам,

старикам, а также для других целей, куда могли отчислять до 2% от валовой продукции. Учитывая конфискационный характер политики по отношению к колхозам, реальный потенциал этих фондов практически отсутствовал.

Таким образом, единственными государственными актами по вопросам социального обеспечения колхозников являлись Примерный Устав сельхозартели и Примерный Устав общественной кассы взаимопомощи. Но они не определяли ни порядка, ни норм материальной помощи. Крепкие хозяйства могли принимать свои положения о социальном обеспечении, но они не определяли ситуацию в целом. Такое положение в области социального обеспечения колхозников сохранялось вплоть до издания закона о пенсиях и пособиях членам колхозов (1964 г.).

Реализация прав на отдых для колхозников связана с принятием Примерного Устава колхоза 1969 г., в котором впервые подтверждались их основные гражданские права — на труд и гарантированную оплату, на безопасные условия труда, а также на отдых². В Уставе нашел отражение принцип обязательного минимума трудового участия, который определялся общим собранием. Продолжительность рабочей недели устанавливалась самими колхозниками и указывалась в Правилах внутреннего распорядка. В большинстве колхозов была принята 6-дневная рабочая неделя с еженедельными выходными, хотя в разгар сельскохозяйственных работ эти правила нередко нарушались.

Новый Устав закрепил ту практику, которая становится достаточно привычной в 1960-е гг. — оплачиваемые отпуска колхозникам. Колхозы сами определяли продолжительность отпуска и размеры его оплаты. В Уставе приведены рекомендуемые нормы: для основных категорий работающих продолжительность отпуска должна составлять не менее 15 дней; для председателей, руководителей, специалистов и других работников с ненормируемым рабочим днем предусматривался дополнительный отпуск — 6—12 дней. Размер оплаты за отпуск определялся колхозом в процентах от среднемесячного заработка. Отпуск пре-

доставлялся колхозникам при условии выработки установленного минимума трудодней. Некоторые льготы предусматривались колхозникам, имеющим почетные звания. Они получали денежное вознаграждение, а также бесплатные путевки в санатории и дома отдыха.

Все выплаты производились из централизованного фонда социального страхования, куда по решению III Всесоюзного съезда колхозников (1969 г.) колхозами отчислялись 2,4% от фонда оплаты труда. За счет средств фонда колхозникам выплачивались пособия, приобретались путевки в санатории, дома отдыха, пансионаты. Таким образом, крестьянство оказалось включенным и в общегосударственную систему социального страхования, которая обеспечивала не только пенсионные выплаты и пособия, но и «материальную» поддержку в реализации права на отдых, так как появлялась возможность частичной или полной оплаты путевок в санатории и дома отдыха за счет централизованных фондов. Работа по организации и руководству фондами социального страхования возлагалась на профсоюзы.

В 1960-е гг. формируется и другая предпосылка, обеспечивающая некоторые гарантии по реализации права на отдых колхозников, — строительство собственных домов отдыха, санаториев и пансионатов. Этому способствовали положительные сдвиги в экономическом положении колхозов, связанные с реформами 1953—1958 гг. и ростом материального благосостояния колхозников. В 1950-е гг. увеличиваются объемы жилищно-бытового и культурного строительства в деревне и наиболее богатые колхозы реализуют проекты организации отдыха своих колхозников. Так, например, в колхозе им. Кирова Балашихинского района во второй половине 1960-х гг. был построен собственный пансионат, в котором отдохнули почти все колхозники. Колхоз «Красная нива» Мытищенского района Подмосковья в 1968 г. выделил бесплатные путевки для лечения 1/3 колхозников в санаториях, а в 1969 г. в санаториях и домах отдыха побывало почти половина членов колхоза³.

В 1970-е гг. строительство за счет средств колхозов, совхозов, а также фон-

дов социального страхования приобрело еще более широкий размах и способствовало созданию небольшой, но все же более заметной в сравнении с предшествующим периодом санаторно-курортной сети. В СССР построено около 300 здравниц, 400 пионерлагерей, в том числе «Золотой колос» (Алушта), «Нива» (Ессентуки), «Катунь» (Белокуриха), «Прикамские нивы» (Усть-Качка). Для расширения базы отдыха и лечения ЦК профсоюза работников сельского хозяйства арендовал гостиницы «Интурист» в Сочи и Ялте. Конечно, это была капля в море, но в сводных отчетах профсоюза о количестве работников колхозов и совхозов, которые отдохнули в санаториях и домах отдыха, были отмечены уже сотни тысяч колхозников, а не единицы, как ранее.

В 1978 г. колхозники в СССР получили за счет средств соцстраха 1150 тыс. льготных и бесплатных путевок. С 1965 по 1978 г. получено 12 млн. путевок. Расходы по социальному страхованию на санаторно-курортное обслуживание выросли с 23 млн. в 1971 г. до 43 млн. рублей в 1978 г. А всего в 1970—1978 гг. колхозникам выплачено по социальному страхованию 489 млн. руб.⁴

Анализируя вопросы реализации права на отдых среди крестьян-колхозников, следует обратить внимание на некоторые организационные моменты, связанные с формированием в стране Советов сети санаторно-курортных учреждений и их использованием. Развитие системы санаторно-курортного обслуживания, а также других учреждений отдыха рассматривалось в Конституции как одна из гарантий реализации права на отдых. Соответственно возникает вопрос о доступности этой сферы для рядового гражданина и для крестьянина в частности.

За годы Советской власти в стране сложилась система санаторно-курортного обслуживания, которая включала два вида санаториев — профсоюзные и ведомственные. В 1919 г. принят Декрет «О лечебных местностях общегосударственного значения», который положил начало национализация курортов. 13 мая 1921 г. в Постановлении СНК «О домах отдыха» было указано, что дома отдыха организуются

губпрофсоветах в целях предоставления рабочим и служащим возможности проведения отпуска, т.е. главная роль в этом деле отводилась профсоюзам, на них возлагался контроль за распределением путевок⁵. В дополнение к профсоюзам стали появляться также ведомственные санатории (строительство которых велось за счет союзных и республиканских министерств, ведомств, крупных предприятий, творческих объединений). Правда, и в этом случае управление находилось в руках отраслевых профсоюзов. В дальнейшем эта система доступа к возможностям санаторно-курортного лечения через профсоюзы получила развитие, и те категории граждан, которые не были охвачены профсоюзным движением, автоматически выпадали из системы санаторно-курортного обслуживания. Это касается, в частности, крестьян, а впоследствии колхозников.

Вплоть до 1965 г. профсоюзное движение не охватывало колхозников. Хотя в стране имелся профсоюз рабочих и служащих сельского хозяйства, влияние которого распространялось на работников совхозов, МТС, заготовительных органов. Его история начинается с 1919 г., когда в июне в Петрограде был создан профсоюз батраков. Он регулировал условия труда, оплату работников земельных органов, совхозов, введение 8-часового рабочего дня⁶. В 1931 г. образованы 4 профсоюза: союз рабочих земледельческих совхозов; союз рабочих животноводческих совхозов; союз рабочих МТС и батраков; союз рабочих сахарной промышленности. После длительной череды организационных перестроек в 1953 г. на их основе создан единый профсоюз рабочих и служащих сельского хозяйства и заготовок, переименованный в 1977 г. в профсоюз работников сельского хозяйства.

С 1958 г. в связи с реорганизацией МТС и передачей их колхозам принято решение об организации в колхозах профсоюзных групп, так как часть механизаторов и специалистов перешла из МТС в колхозы. За ними сохранялось членство в профсоюзах, а также право на государственное социальное страхование. Пополнение профсоюза в этот период шло также

за счет реорганизации колхозов в совхозы и изменения социального статуса колхозников. В 1965 г. утверждено Положение «О профсоюзном комитете колхозов», которое узаконило право колхозников участвовать в профсоюзном движении и сделало доступным для этой категории населения учреждения санаторно-курортного комплекса, принадлежащие ВЦСПС, и другие социальные блага. В 1979 г. 11,5 млн. колхозников (95% от всех постоянно работающих) стали членами профсоюза. В 1980-е гг. в составе профсоюза насчитывалось более 28 млн. человек — труженников совхозов, колхозов и работников отраслей, обслуживающих сельское хозяйство⁷.

Таким образом, изучение исторических аспектов реализации права на отдых для различных социальных групп в советской практике достаточно отчетливо показывает отсутствие равных возможностей и гарантий. Для рабочих и служащих это право декларировалось государством не только на уровне конституционного права, но и обеспечивалось трудовым законодательством, законами по социальному обеспечению и формирующейся системой санаторно-курортного обслуживания, реализуемой через профсоюзы. Причем в данном случае мы не оцениваем уровень удовлетворения потребностей в отдыхе и восстановлении здоровья, так как принцип социальной избирательности присутствовал и здесь. В полной мере этим правом пользовались представители номенклатуры и административно-управленческого аппарата. Так, например, в 1970 г. рабочие получили лишь 48% путевок⁸. Возможности приобретения путевок даже за оплату были ограничены пропускными способностями рекреационных учреждений. В результате право на отдых у рядовых советских граждан обеспечивалось лишь гарантиями трудового законодательства, но не материальными условиями.

Что касается колхозников-крестьян, то для них это право даже в конституции

ограничивалось общей декларацией без каких-либо гарантий. Реальная практика обеспечения права на отдых начинает складываться только в 1960-е гг., и в силу отсталости сельскохозяйственной сферы, ее убыточности она так и не получила заметного развития. Едва ли хотя бы половина колхозников раз в жизни побывали в санаториях, домах отдыха, хотя исключения и положительные примеры найти, конечно, можно.

Такая ситуация связана не только с несовершенством и социальной ориентированностью системы социального обеспечения в советском обществе, но и со спецификой сельскохозяйственного труда, где долгое время труд и отдых регламентировались на основе традиции, и только в условиях формирования индустриального общества, урбанизации деревни сюда начинают проникать новые формы проведения досуга, отдыха.

Социальное неравенство в реализации права на отдых сохраняется и в современных условиях. Оно усугубляется не только многоукладностью экономической сферы и снижением уровня государственных социальных гарантий, но и такими факторами, как уровень жизни. Причем сельское население в этом отношении продолжает оставаться наиболее ущемленным.

Примечания

1. Тема поддержана грантом РГНФ 08-01-00418а «Урбанизация российской деревни в конце XIX — XX в. в контексте государственной политики (по материалам Урала)»
2. Иванов А. С. Права и обязанности членов колхоза. М., 1970.
3. Там же. С. 22.
4. Профсоюзу работников сельского хозяйства — 60 лет. М., 1979. С. 60.
5. Козлов И., Слуцкий С. Профактиву о санаторно-курортном обслуживании трудящихся. М., 1984. С. 7.
6. Профсоюзу работников сельского хозяйства — 60 лет... С. 4.
7. Там же. С. 8.
8. Санаторно-курортное обслуживание и отдых трудящихся. М., 1985. С. 11.